

# Autogestão, governança setorial e sustentabilidade no complexo agroindustrial canavieiro no século 21

Luiz Fernando Paulillo<sup>1</sup>  
Carlos Eduardo de Freitas Vian<sup>2</sup>  
Fabiana Ortiz Tanoue de Mello<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo principal deste texto é analisar os avanços obtidos e os desafios que devem ser enfrentados pelos vários agentes que compõem o complexo agroindustrial canavieiro da Região Centro-Sul do Brasil no sentido de atingir uma expansão sustentável da produção. O artigo destaca a fragmentação de interesses que existe no Complexo Canavieiro nos dias atuais e que deriva da adoção de diferentes estratégias institucionais e de mercado, da heterogeneidade de escalas de produção, das disparidades regionais e da eclosão de um novo ciclo de expansão do etanol. Esses fatores dificultam a obtenção de um consenso sobre as políticas a serem adotadas e limitam a implantação de medidas verticais como as que foram utilizadas no Programa Nacional do Álcool (Proálcool). A constituição da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica), centralizando as várias entidades que existiam antes, tornou a rede de decisões do setor mais fechada entre os empresários paulistas. Ao mesmo tempo em que essa rede de decisões está bem articulada, no âmbito nacional ainda não foi cristalizada uma entidade representativa de interesses, como se tentou com a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (Cepaal) nos anos 1990. Um dos principais desafios atuais é balizar a governança setorial a partir da autogestão, consolidando o modelo Consecana de fixação de preços, os mecanismos de auditoria dos acordos com o Estado para garantir abastecimento de álcool e o de eliminação das queimadas. Esse desafio de ordem estrutural agora coloca-se diante de um novo panorama: a chegada da governança corporativa no setor sucroalcooleiro e a entrada de grupos estrangeiros atraídos pelo boom do etanol. Esse processo está enfrentando resistências de produtores tradicionais do país e novas metamorfoses na rede de decisões do setor podem ocorrer rapidamente. O presente artigo ainda apresenta, como considerações finais, uma análise desse processo recente que apenas começou e aponta os possíveis caminhos que a reestruturação setorial, aliada à chegada da governança corporativa, poderá tomar na Região Centro-Sul sucroalcooleira brasileira.

**Palavras-chaves:** açúcar e álcool, governança setorial, autogestão, sustentabilidade.

<sup>1</sup> Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador Científico do CNPQ. E-mail: dlfp@power.ufscar.br

<sup>2</sup> Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp. Professor do Departamento de Economia Rural da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ/USP). E-mail: cefvian@esalq.usp.br

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos. Economista da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: fabianaortiz@uol.com.br

## Introdução

A participação da cana-de-açúcar na renda agropecuária do Brasil passou de 14 % para 21 % entre 2005 e 2007 (ABRAMOVAY, 2007). Esse avanço foi propiciado pela produção e comercialização do etanol e pelo interesse externo, fazendo com que a safra canavieira de 2007 seja uma das mais alcooleiras da história, com projeção de 54 % da colheita destinada ao processamento de álcool e 46 % ao açúcar, segundo a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) (TOLEDO, 2007).

O crescimento da produção brasileira de álcool deverá continuar por conta do mercado altamente promissor e da entrada significativa de investidores estrangeiros no país para aquisições de unidades existentes e construção de novas. Esse movimento justifica a busca ou o interesse de um conjunto significativo de atores do setor em desenvolver mecanismos de governança setorial e corporativa para um número cada vez maior de usinas ou grupos sucroalcooleiros brasileiros, principalmente na Região Centro-Sul do país.

Esse conjunto de atores vem apostando no avanço da governança setorial e na auto-coordenação entre os elos da cadeia produtiva como o novo passo da modernização do setor, ignorando o fato colocado por alguns especialistas (MORAES SILVA, 2005; ABRAMOVAY, 2007) de que as inovações tecnológicas – subjacentes ao desempenho extraordinário da produção e do mercado sucroalcooleiro – em nada atenuaram três características fundamentais da cana-de-açúcar na história agrária do Brasil: a) as grandes superfícies territoriais em que o produto é cultivado; b) a monotonia da paisagem agrícola das regiões onde essa produção avança e os impactos sociais e

ambientais gerados nas localidades ou municípios; c) as aviltantes condições de trabalho e de exploração que dominam os territórios produtivos sucroalcooleiros.

Esses fatores parecem não impedir as entradas de grandes investidores e o avanço da auto-governança e da auto-coordenação setorial no setor sucroalcooleiro do Centro-Sul do país (avanço que é considerado, neste texto, como mais uma etapa do processo de modernização e crescimento do complexo agroindustrial canavieiro na história agrária brasileira).

No entanto, existem outras questões – não menos importantes – que podem dificultar o rápido avanço da governança setorial: a) as questões estruturais (problemas de regulação, como os de estoques e preços, redefinições de impostos, sistema logístico custoso, velhas e novas barreiras não-tarifárias ao comércio internacional do produto, atuações de distribuidores clandestinos influenciando sobre os preços finais de combustível etc.)<sup>4</sup>; b) a falta de profissionalização de grande parte de usinas – pois uma pesquisa realizada pela Business Consulting Services/IBM em 2006 com os usineiros dos 70 maiores grupos no Brasil apontou que 90 % destes não querem executivos envolvidos na gestão e não desejam qualquer estrutura formal de relacionamento com acionistas –(FERREIRA et al., 2006; SALOMÃO, 2006); c) a manutenção da informalidade do trabalho rural canavieiro e do aviltamento das condições de trabalho na colheita da cana – incluindo as mortes de 14 cortadores de 24 a 50 anos entre as safras de 2004–2005 e 2006–2007 – que entravam a colagem da responsabilidade social na cadeia produtiva canavieira; d) as dificuldades políticas para as resoluções desses gargalos (estruturais, institucionais e de gestão interna na maioria das usinas) enfrentados pela

<sup>4</sup> A afirmação de George Soros durante um evento do setor organizado pela Unica em 5 de junho de 2007 (denominado *Ethanol Summit*) foi oportuna para desvendar as preocupações dos investidores estrangeiros com o modo de desenvolvimento da produção sucroalcooleira no Brasil e o risco compreendido por esses agentes. Soros afirmou:

[...] a palavra especulador tem uma conotação muito ruim no Brasil, mas tenho que confessar que sou um especulador ao investir em etanol porque tem muitos problemas que vocês precisam resolver para fazer o investimento na área realmente viável. [...] O Brasil tem capacidade para aumentar a produção de etanol em dez vezes, mas o ambiente regulatório não permite isso. Há vários assuntos que têm de ser resolvidos. [...] A oportunidade real está em fornecer etanol para o resto do mundo, e aí você tem obstáculos, tarifas proibitivas mesmo que não chamadas de tarifas. [...] Uma das dificuldades é a criação de um ambiente para ter preços relativamente estáveis. Isso vai dar bastante trabalho.

rede de comando do setor na Região Centro-Sul do país, que é caracterizada pela centralidade excessiva da relação entre a Unica e a Organização dos Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (Orplana); e) os conflitos de interesses que ainda são verificados no setor após o Consecana e que dizem mais respeito a questões produtivas.

A falta de maturidade organizacional e a ausência de um processo de construção coletiva de um sistema de planejamento de produção (que tenha o objetivo principal de elevar a reputação do setor diante da sociedade brasileira) mantêm, principalmente em épocas de entressafra, o péssimo quadro da baixa oferta do álcool (ultimamente agravado devido ao crescimento do consumo do álcool no mercado de combustíveis do Brasil e as altas do preço do açúcar no mercado internacional).

O presente artigo pretende contribuir para o debate da sustentabilidade da produção do etanol no Brasil ao mostrar que a governança setorial sucroalcooleira da Região Centro-Sul brasileira (isto é, a rede política centralizada na relação entre Unica e Orplana) é decisiva para o avanço da autogestão em um complexo agroindustrial muito heterogêneo e que, por isso, guarda uma série significativa de rotinas, valores e procedimentos enraizados na construção da produção da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo ao longo do século 20.

A metodologia utilizada neste texto foi a de revisão bibliográfica de textos, livros e publicações periódicas dedicadas a esse segmento produtivo, além de entrevistas e contatos com agentes ligados ao setor.

O texto está dividido da seguinte forma: o primeiro item trata do processo de construção da governança setorial sucroalcooleira atual que domina o território produtivo canavieiro da Região Centro-Sul brasileira. O segundo ressalta os desafios da autogestão sucroalcooleira com o objetivo de resolver as questões estruturais e institucionais, de falta de profissionalização na maioria das usinas, da difícil colagem da responsabilidade social na cadeia produtiva e a própria

centralidade da rede política sucroalcooleira do Centro-Sul (que enfrenta dificuldades nas resoluções desses entraves, além da pressão exercida por atores importantes, como distribuidores de combustíveis, fabricantes de automóveis e investidores internacionais).

As considerações finais sustentam que os temas da responsabilidade social e da mecanização da colheita estão crescendo no setor por causa do interesse da rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul brasileiro em cristalizar (*embeddedness*) a governança setorial e a autogestão da cadeia produtiva como a nova etapa de modernização do setor, abarcando as dimensões econômicas, organizacionais e tecnológicas, independente dos entraves de ordem cultural e política que possam se manter, em um processo em que a adoção desses processos se impõem de fora para dentro.

## **A construção da atual governança setorial e da autogestão sucroalcooleira no Centro-Sul brasileiro**

Apesar de a crise fiscal do Estado ter reduzido sua capacidade de regulação já nos anos 1980 (com o fim do Proálcool), e da extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) em 1990, somente em 1999 é possível marcar a desregulamentação completa do setor sucroalcooleiro brasileiro, com a liberação dos preços da cana, do álcool hidratado e do açúcar cristal standard. As dificuldades de equilibrar as questões econômicas, ambientais e sociais envolvidas na desregulamentação do setor é que explicam o fato desse processo ter sido lento e gradual (VIAN, 2003).

Esse processo é importante para explicar os desafios atuais de sustentabilidade econômica, social e ambiental diante do crescimento a taxas alarmantes da produção de cana-de-açúcar ao longo das cinco últimas safras e do avanço do mercado de etanol, em um cenário de chegada de dezenas de novas usinas exclusivamente de álcool para o fim de 2008 (TOLEDO, 2007).

A heterogeneidade atual do Complexo Canavieiro, especialmente na Região Centro-Sul do Brasil, é uma das faces relevantes dos desafios atuais da governança setorial e da autogestão nesse segmento. No entanto, essa heterogeneidade estrutural deve ser entendida à luz da fragmentação de interesses de uma rede política cuja base de comando está no segmento processador de álcool e açúcar e no de fornecimento da cana. Com Unica e Orplana no centro da rede de comando desse complexo agroindustrial, qualquer proposta ou desafio de desenvolvimento passará pela arena de negociação ou crivo desses atores coletivos que se misturam em certos momentos.

O Estado e suas agências públicas também são relevantes. No entanto, a importância do poder público mudou consideravelmente desde meados de 1990 (antes, portanto, da desregulamentação sacramentada em 1999).

Além da crise fiscal, a abertura comercial e o novo caráter liberalizante da Constituição de 1988 já perturbaram o funcionamento do Estado, reformulando seu papel e redefinindo suas relações com os atores privados sucroalcooleiros. Diante desses acontecimentos, a capacidade do Estado de resolver problemas tornou-se fragmentada em setores, com competências e recursos limitados.

Nesse contexto, as interações entre os atores privados (via associações de interesses) foram intensificadas, visando ampliar a participação no processo de decisões que ocorria nos âmbitos econômico e político do país. Por outro lado, a busca por recursos (financeiros, organizacionais, tecnológicos, organizacionais, jurídicos e até simbólicos) tornou-se ainda mais crucial, pois no novo ambiente de mercado surgiram novas tecnologias e especificidades de negócio das usinas, como também avançou o processo de fusões e aquisições (acelerando a concentração do setor). Novos produtos também emergiram.

Esses recursos passaram a determinar a posição de uma empresa sobre a outra, influenciando o processo de concorrência. Das 355 unidades de produção sucroalcooleira existentes

na safra 2004–2005, as cinco maiores foram responsáveis por 8 % da cana esmagada no país (383 milhões de toneladas) e as 25 maiores unidades produtivas responderam por 25 %, segundo a Unica (2005). Observando as últimas 15 safras, nenhuma unidade industrial ocupou posição dominante em termos de quantidade processada de cana, produção de açúcar ou de álcool; ou seja, nenhuma atingiu 20 % da produção (VIAN, 2005).

Até o final dos anos 1990 houve um movimento de concentração da produção sucroalcooleira brasileira onde um número menor de unidades processou uma quantidade relativamente maior de cana-de-açúcar. Já nos primeiros anos do século 21, em função do aumento no número de unidades industriais na Região Sudeste, a quantidade média de cana processada por usina foi reduzida. No entanto, mesmo no sudeste brasileiro, o processamento médio de cana voltou a crescer a partir da safra 2003–2004 em direção ao desempenho do final dos anos 1990, como mostra a Tabela 1.

Diante da abertura dos mercados, das restrições impostas pela concorrência internacional e do fim do apoio estatal, que levaram muitas unidades industriais com dificuldades financeiras à falência, muitas usinas e destilarias foram compradas. Além disso, várias empresas mantiveram as administrações familiares hierarquizadas, burocráticas e pouco profissionalizadas, e os baixos investimentos em tecnologia, o que afetou sua sobrevivência no novo ambiente competitivo dos anos 1990. De acordo com pesquisa realizada por Pinto (2000, p. 52), somente no Estado de São Paulo 21 usinas fecharam entre as safras 1991–1992 e 1997–1998.

Pela estratégia de incorporações e fusões, muitas usinas e destilarias brasileiras conseguiram obter economias de escala (no volume processado de matéria-prima e na fabricação dos produtos finais) e reduzir as despesas por meio da integração das estruturas administrativas e da racionalização do uso da terra, dos equipamentos e dos recursos industriais, resultando no aumento

**Tabela 1.** Processamento médio de cana-de-açúcar por unidade industrial (mil toneladas), Brasil.

Safra	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Sul
1991–1992	433	91	816	342	103
1999–2000	535	144	1.298	810	956
2003–2004	567	223	1.080	1.037	866
2004–2005	764	282	1.221	1.059	1.038

Fonte: Paulillo et al. (2006) e Vian (2005).

da eficiência da agroindústria brasileira e na maior competitividade de seus produtos.

A Tabela 2 apresenta os principais casos de incorporações, fusões e arrendamentos ocorridos no complexo agroindustrial sucroalcooleiro brasileiro nos anos 1990.

Dentro da estratégia de criar sinergias no setor após a desregulamentação, outra iniciativa verificada nos últimos anos foi a reorganização das unidades produtivas em grupos para racionalizar a comercialização de açúcar e de álcool, tanto no mercado doméstico como no mercado internacional. A primeira ação nesse sentido foi a criação da Bolsa Brasileira de Álcool, no final da safra 1998–1999, com a finalidade de comercializar os elevados excedentes de álcool que pressionavam os preços do produto. Mais recentemente, destaca-se a criação dos grupos Crystalsev, Bioagência, Sociedade Comercializadora de Álcool (SCA) e SOL, que na safra 2001–2002 foram responsáveis pela comercialização de 51 % do álcool hidratado e 53 % do álcool anidro destinados ao mercado interno da Região Centro-Sul, segundo dados da Unica. A formação desses grupos acentua a tendência de concentração no setor.

Em relação à atividade agrícola, a integração vertical sempre fez parte do conjunto de estratégias empregadas pelos industriais brasileiros do açúcar e do álcool, pois é uma ação que permite capturar valor sobre os recursos disponíveis das usinas e destilarias, proporcionando vantagens competitivas do ponto de vista econômico, visto que permite reduzir custos de produção e de transação (MELLO, 2004). Dados do IBGE e de organizações de representação do setor estimam que os fornecedores participam,

atualmente, com apenas 27 % da cana total produzida no país. Há de se considerar, contudo, que esse percentual contém as terras de “acionistas” e de familiares dos usineiros, o que permite afirmar que o número real de fornecedores é menor do que o informado a tais órgãos (BELIK et al., 1998).

No caso da cana-de-açúcar, as relações agora são totalmente privadas, sendo que os preços desses produtos nos mercados internos e externos flutuam livremente. Após a extinção do IAA, que regulava as relações entre usineiros e fornecedores na fixação do preço da cana, essas duas classes, por meio de suas associações (Unica e Orplana), desenvolveram um sistema que estabelece uma nova forma de remuneração da matéria-prima, apresentando, também, regras mínimas de relacionamento entre fornecedores e usinas. Nesse novo sistema de remuneração (chamado Consecana), a base para o pagamento da cana continua sendo a pureza do caldo, determinada através da quantidade de açúcares totais recuperáveis (ATR) contida na matéria-prima entregue. Entretanto, agora os preços de açúcar e álcool nos mercados (interno e externo) também são considerados, o que permite ao produtor participar das receitas auferidas pela indústria mediante a venda dos produtos finais, minimizando os confrontos entre fornecedores e industriais. Como o valor calculado para a tonelada de cana constitui uma média para o Estado de São Paulo, minimiza-se a possibilidade de que produtores vinculados a unidades produtoras menos eficientes na comercialização sejam sistematicamente prejudicados. Pelo lado das unidades produtoras, o sistema estimula a competência na comercialização dos produtos finais (açúcar e álcool), uma vez que o valor da

**Tabela 2.** Incorporações, fusões e arrendamentos de usinas a partir dos anos 1990 no Centro-Sul do Brasil.

<b>Comprador, incorporador ou arrendatário</b>	<b>Empresa adquirida, incorporada ou arrendada</b>	<b>Ano da incorporação</b>	<b>Objetivos e resultados</b>
Grupo Camilo Cury e TC Agropecuária	Usina Santa Lydia	Década de 1990	Aquisição
Santa Elisa, Vale do Rosário, MB, Moema, Jardest, Pioneiros e Mandu	Cooperação para comercialização e compra de matérias-primas	Década de 1990	Constituição da Crystalsev
Usina Coruripe e Grupo João	Destilaria em Iturama e Ituiutaba	1994	Transferência de parte da produção do Nordeste para as terras férteis de Minas Gerais
Grupo J. Pessoa	Santa Olinda	1997	Expansão no Centro-Sul
Usina Corona	Usina Tamoyo	1997	Aquisição
Usina Ipiranga	Santo Alexandre	1997	
Usina Santa Elisa e Banco Bradesco	Usina São Geraldo	1997	Formou-se o maior grupo produtor de açúcar do mundo e otimizou-se o transporte da cana para o processamento
Grupo Cosan BJ	Usina Diamante	1998	Otimização do processamento agrícola
Usina da Barra	Corn Products (EUA)	1998	Associação para a fabricação de açúcar líquido para exportação e mercado interno
Usina da Pedra (Serrana)	Adelaide	1998	Otimização da produção
Usina Santa Elisa	Usina São Martinho	1998	Troca de plantações de cana com a Usina São Martinho para otimizar o transporte e reduzir os custos de frete
Grupo J. Pessoa	Porto Velho	1999	Expansão para o Centro-Sul
São Martinho	Iracema	1999	Expansão do grupo
Coinbra (Louis Dreyfus)	Cresciumal	2000	Entrada na produção nacional
Grupo Carlos Lyra	Delta, MG	2000	Expansão para o Centro-Sul
Grupo Cosan	Rafard	2000	Expansão do grupo
Grupo J. Pessoa	Benálcool	2000	Expansão para o Centro-Sul
José Duarte S. Barros	Vale do rio Turvo	2000	Expansão para o Centro-Sul
Unialco (Araçatuba)	Alcovale	2000	Expansão do grupo
Usina da Pedra (Serrana)	Açucareira Santa Rosa (antiga Amália)	2000	Aumento da produção do grupo e otimização do processamento agrícola, pois as usinas estão em uma mesma região
Béghin Say	Guarani	2001	Entrada na produção nacional
Glencore	Refinaria Portobello	2001	Entrada na produção nacional
Grupo Antonio Farias	São José	2001	Expansão para o Centro-Sul
Grupo Cosan	Açucareira da Serra	2001	Expansão do grupo
Grupo Cosan e FDA	Univalem	2001	Expansão do grupo
Grupo Petribu	Água Limpa	2001	Expansão para o Centro-Sul
Márcio Pavan	Alcomira	2001	Ex-dono decidiu sair do setor
Coinbra (Louis Dreyfus)	Luciânia, MG	2001	Entrada na produção nacional

Fonte: elaborado pelos autores.

matéria-prima, que geralmente compõe um percentual considerável de seus custos de produção, é definido pela média do estado.

A implantação do modelo Consecana, que é revisto em cada safra, contribuiu para melhorar a coordenação no setor. Isso não significa que não ocorram mais atritos e conflito de interesses entre fornecedores e usinas. Isso ainda acontece em determinadas épocas, como deverá ser lembrado mais adiante. Apesar do Consecana ter sido criado para governar as relações de compra e venda de cana no Estado de São Paulo, este tem servido como referência em outros estados produtores.

Esses fatores desencadearam uma nova forma de governança nos anos 1990, modificando a estrutura de oportunidades produtiva, organizacional e as relações de poder na agroindústria sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo. No âmbito produtivo, a desregulamentação do setor chegou no auge do debate sobre a busca pela eficiência de mercado, tanto para os industriais quanto para os fornecedores. Com o fim das políticas de sustentação setorial, os objetivos dos atores produtivos passaram a centrar na redução dos custos de produção e de transação, a diferenciar seus produtos e, em alguns casos, a diversificar sua produção. Nesse sentido, inovações nos sistemas logísticos para a transferência da cana no campo têm sido adotadas, atreladas à mecanização do plantio e do corte da cana-de-açúcar. Nas unidades de produção industrial, a automação no controle de processos busca a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada. Mudanças nas formas de gestão também são verificadas, com ênfase nos processos ao invés da ênfase nas estruturas funcionais. Com o fim do crédito rural a juros negativos, as usinas desenvolvem formas de financiamento diversificadas, integrando-se às transnacionais do setor alimentício (ASSUMPÇÃO, 2001).

Entretanto, é no âmbito organizacional que ocorrem as principais mudanças desde meados dos anos 1990. Com o afastamento do Estado da regulação do setor sucroalcooleiro, as organizações de interesses são obrigadas a se reformularem, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação. Novas demandas foram colocadas pelos integrantes das associações, devido ao fim do aparato de sustentação estatal até então vigente, que garantia a realização de lucros ao setor.

É nesse contexto que, em 1997, surge a Unica. A Unica foi uma tentativa de unificar as ações dos industriais paulistas para lidar com o novo ambiente desregulamentado e de solucionar o problema da representação heterogênea<sup>5</sup>, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria. Num primeiro momento, esses objetivos foram alcançados, já que a entidade nasce aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes em São Paulo (MORAES, 2000, p. 97). Contudo, à medida que o setor caminhava para a liberação total, aumentava a divergência de interesses sobre o processo de desregulamentação entre algumas associadas da Unica, enfraquecendo a capacidade de aglutinação dessa organização. As empresas mais eficientes em termos de custos defendiam o livre mercado (esse é caso do grupo representado pela Copersucar). Já as empresas menos eficientes e com maiores níveis de endividamento lutavam pela manutenção da intervenção do Estado no setor. Em virtude dessa divergência de opiniões, algumas unidades de São Paulo se afastaram da Unica<sup>6</sup> e, juntamente com produtores de outros estados, criaram a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool (Cepaal).

Apesar das reivindicações da Cepaal, o Estado promoveu a liberalização total do setor em 1999, efetivando os interesses da Unica. Portanto, embora essa associação tenha perdido algumas filiadas, em função da heterogeneidade de interesses durante o processo de desregula-

<sup>5</sup> Até 1997, a representação dos industriais paulistas estava dividida entre a Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool (AIAA) e a Sociedade dos Produtores de Alcool (Sopral), com interesses conflitantes.

<sup>6</sup> Cerca de 35 unidades industriais se afastaram da Unica naquela época.

mentação, seu poder de negociação foi fortalecido. Isso porque esta entidade mantém os recursos de poder mais relevantes do setor, já que aglutina as unidades industriais com menores custos de produção e de transação, as de maior produtividade, as mais integradas verticalmente e as com maior controle sobre os mercados interno e externo. Por outro lado, a reputação dessa associação e seu status de negociadora, concedido pelo Estado, mantém seu poder de representação junto ao Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (Cima) – órgão estatal que passou a receber as demandas do setor a partir de 1997.

A Tabela 3 apresenta os recursos de poder dos principais atores da rede política sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo após a desregulamentação do setor.

Na categoria dos fornecedores de cana, ocorreu um movimento inverso das unidades industriais. Isto é, conforme o setor caminhava para a liberalização, mais associações regionais foram aderindo à Orplana, como é o caso das associações de Bebedouro, Chavantes, Novo Horizonte, Ourinhos, Orindiuva e Sertãozinho. A adesão da Associação de Sertãozinho em 1999 – a maior organização de fornecedores do mundo – foi a grande conquista da Orplana, elevando significativamente seus poderes de aglutinação e de representação. Entretanto, a Orplana continua dispondo de poucos recursos financeiros, tecnológicos, jurídicos e constitucionais, pois ainda representa o elo mais fraco da rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul. Aliás, com a crise fiscal do Estado e sua incapacidade de distribuir recursos, os fornecedores de algumas regiões do

**Tabela 3.** Recursos de poder dos atores sucroalcooleiros da região centro-sul a partir dos anos 1990.

<b>Ator</b>	<b>Estado</b> (representado pelos ministros que compõem o Cima)
<b>Principais recursos de poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Concede status público (recurso político).</li> <li>– Recursos financeiros escassos, deixando de oferecer incentivos materiais e financeiros aos atores privados.</li> <li>– Perda do poder de regulação.</li> </ul>
<b>Ator</b>	<b>Industriais</b> (Aiaa, que se transformou em Unica)
<b>Principais recursos de poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recursos financeiros: crescimento da produção de cana, açúcar e álcool; ganhos de produtividades agrícola e industrial; reduções crescentes nos custos de produção e de transação; aumentos das exportações de açúcar; desenvolvimentos de mercados futuros, proporcionando alternativa de financiamento; integração com multinacionais alimentícias em busca de fontes de financiamento; elevada demanda para o açúcar líquido e invertido.</li> <li>– Recursos tecnológicos: emprego de tecnologias agrícolas (melhores tratamentos culturais e uso de variedades mais adequadas); mecanização crescente do plantio e colheita; automação industrial, dando maior estabilidade, padronização e eficiência ao processo; intensificação de manutenções; investimentos em P&amp;D; controle de processos etc.</li> <li>– Recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (CTC); concentração técnica e de capitais; integração para frente e para trás; proximidade de fornecedores passa a ser uma especificidade do ativo relevante; crescimento de fusões e aquisições, terceirizações de atividades de plantio e de transporte; maior aproveitamento de subprodutos; agregação de valor via diferenciação do produto; formação de <i>pools</i> de comercialização de açúcar e álcool; fixação de contratos de fornecimento (Consecana); novas formas de gestão visando integração das áreas agrícola e industrial e melhor organização do trabalho.</li> <li>– Recursos políticos: aglutina cerca de 75 % das processadoras paulistas; a organização tem legitimidade, reputação e status público, o que lhe confere poder de representação considerável junto aos órgãos estatais.</li> </ul>
<b>Ator</b>	<b>Produtores</b> (Orplana)
<b>Principais recursos de poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Continua não possuindo recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais diretos; com a crise fiscal do Estado, não conta mais com recursos e financiamentos públicos.</li> <li>– Recurso político: continua com poder de representação considerável porque possui status público.</li> </ul>

Fonte: Mello (2004).

estado tornam-se dependentes das condições impostas pelo segmento industrial.

A partir do momento em que o Estado deixou de definir as regras que conduziam as relações de poder, o que ocorre é uma intensificação da articulação dentro do grupo das usinas e entre as usinas e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de interesses. Essa maior interação começa a delinear um novo modo de governança, onde os atores coletivos privados sucroalcooleiros se aproximam para realizar arranjos específicos. A criação do Consecana em 1998 evidencia esse movimento.

As articulações ou interações estratégicas entre os industriais paulistas também se intensificaram nos anos 1990, sobretudo nos períodos de crises de super oferta e de queda nos preços, fatos recorrentes em função da falta de planejamento conjunto dos atores privados. A criação da Brasil Álcool (em janeiro de 1999) e da Bolsa Brasileira de Álcool (em maio de 1999) demonstram esse movimento. Estas foram empresas formadas pela maioria dos produtores de álcool da Região Centro-Sul com a finalidade de retirar do mercado o excedente do produto entre as safras 1997–1998 e 1998–1999. Essas iniciativas apontam para um crescimento nas articulações entre os industriais em busca de maior coordenação no setor, pois representam a possibilidade de maior remuneração para as empresas (principalmente com controle sobre recursos financeiros) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia, como no caso das distribuidoras de combustíveis.

Constatando as vantagens trazidas por essas associações, as usinas sucroalcooleiras paulistas, em conjunto com empresas de outros estados, formaram novos grupos de comercialização, com destaque para a Sociedade Comercializadora de Álcool (SCA), a Bioagência e a SOL na comercialização do álcool e a Copersucar e a Crystalsev na comercialização do açúcar. Esses grupos também representam arranjos institucionais, onde atores que partilham dos mesmos interesses estabelecem regras de conduta interna que levam a uma mesma lógica de ação.

Nessa estrutura de governança, o que chama a atenção é a rigidez e a simbiose existente entre o governo (representado pelos dez ministérios que compõem o Cima e os parlamentares – deputados e senadores) e os grupos de interesses privados (Unica e Orplana). No intercâmbio político que se estabelece, o Estado concede aos grupos de interesse um monopólio de representação, subvenções e acesso privilegiado a algumas decisões, que promovem o desenvolvimento organizacional dos atores coletivos e incrementam seu poder de negociação na rede, facilitando o acesso à formulação das políticas setoriais e a efetivação de seus interesses. Em troca, o Estado recebe legitimidade, informação e suporte político, o que incrementa sua capacidade de ação (resultando na eficácia de suas decisões).

Como se trata de uma estrutura de governança bastante rígida, o acesso de outros atores ao processo de tomada de decisão é bastante difícil. Por isso, os limites da rede são fechados a outros interesses. A articulação dos atores é voluntária e as relações possuem certa ordenação e estabilidade, já que há significativa simbiose e dependência entre eles. As negociações ocorrem de forma discreta – pela barganha horizontal –, não por autoritarismo hierárquico, e os grupos têm ações recíprocas e preferenciais. Uma parte é dependente dos recursos controlados pelas outras duas partes, sendo que existem ganhos com o processo de troca e com o intercâmbio político. Há uma orientação mútua e os benefícios são divididos. Enfim, interdependência, complementaridade e relacionamento são os conceitos-chave para o entendimento da governança sucroalcooleira atual da Região Centro-Sul do Brasil, sempre encabeçada política e economicamente e em termos organizacionais pelo Estado de São Paulo, centro de decisões da rede de governança sucroalcooleira do Centro-Sul.

Vale destacar que, com a desregulamentação do setor nos anos 1990, os industriais e os fornecedores de cana paulistas passaram a depender cada vez mais dos apoios dos deputados e senadores. A aglutinação desses parlamentares representa uma possibilidade de ampliar o

poder de negociação dos atores sucroalcooleiros frente aos ministros do conselho executivo do Cima, facilitando a efetivação de seus interesses na elaboração das políticas setoriais. A Tabela 4 resume as principais características das fases regulatórias do setor sucroalcooleiro brasileiro.

## **Desafios: governança corporativa, nova competitividade e sustentabilidade**

A nova orquestração de interesses do território produtivo sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas a partir da década de 1990. Com o fim do intervencionismo estatal no setor, que garantia cotas de produção, subsídios e preços remuneradores para os produtos sucroalcooleiros, os principais atores produtivos da indústria e do fornecimento de cana tendem a encontrar-se mais articulados, principalmente quando as questões mais comuns do setor são discutidas junto ao governo, como a questão da eliminação das queimadas, a quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro, a definição do papel do álcool na matriz energética nacional e a definição de regras claras para a comercialização da energia co-gerada a partir do bagaço da cana.

Entretanto, ainda falta muito para a montagem de um mecanismo de autogestão efetiva. O Consecana foi efetivado e representou um avanço para a organização do processo de determinação de preços da cana. A institucionalidade e a governança que podem ser criadas após essa fase de consolidação do Consecana ainda estão para ser construídas. Isso engloba o ambiente de pesquisa e desenvolvimento sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro, que necessitará de forte expansão para conseguir sustentar os novos desafios que estão começando a surgir com o mercado internacional, a escassez do petróleo e os interesses de novos países, principalmente os mais ricos do mundo.

Mas há muito a ser feito. Fora dos grupos de comercialização, a falta de maturidade ainda faz com que muitos agentes deixem de buscar um planejamento conjunto da oferta de matéria-prima, o que acaba se refletindo em super oferta de açúcar e de álcool e, conseqüentemente, em queda de preços. Assim, uma maior coordenação setorial tem emergido nas épocas de crise, ou seja, quando os preços atingem patamares gravosos e afetam a rentabilidade do setor. Passado o “temporal” e retomada a fase de crescimento, alguns atores ainda demonstram incapacidade de manter o planejamento conjunto, o que dificulta a construção da autogestão setorial.

É certo que o peso da intervenção estatal acumulado ao longo de 50 anos explica, em grande parte, essa dificuldade de coordenação; porém, outros fatores organizacionais como a heterogeneidade de interesses e recursos e a estrutura administrativa familiar também contribuem para isso.

Mesmo com a desregulamentação estatal, ainda não há uma cristalização (*embeddedness*) de interesses mais amplos na rede política do setor na Região Centro-Sul brasileira – puxados pelo centro de decisão do estado de São Paulo – que possa atingir a todos ou a uma grande parte dos atores envolvidos nessa agroindústria, fazendo-os entender a vantagem do ganho compartilhado frente ao ganho individual. Isso ocorre porque há um *enforcement*<sup>7</sup> fraco no setor, ou seja, os principais atores produtivos dessa rede agroindustrial têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar a governança sucroalcooleira. O Consecana é apenas um pilar estreito diante dos novos desafios que se apresentam ao setor.

Ao longo da história sucroalcooleira, houve momentos de um *enforcement* mais alto, principalmente em períodos de crise setorial, como na safra 1998–1999, quando o Estado liberou os preços da cana e do álcool hidratado num momento de crise de superprodução e de preços reprimidos. A formação da Bolsa Brasileira de

<sup>7</sup> Esforço de cada ator para potencializar, melhorar a institucionalidade ou governança da rede (GRANOVETTER, 1985; POWELL, 1990; PAULILLO, 2000).

**Tabela 4.** Etapas da regulação sucroalcooleira no Brasil e principais características.

Período	Fatos e características
Até 1975 – Fase anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em vigor o paradigma subvencionista na agroindústria canavieira.</li> <li>• Com o IAA, a agroindústria canavieira passou a estar sujeita aos arranjos institucionais que ligavam os interesses do setor com os do Estado.</li> <li>• Com mecanismos de regulação da atividade produtiva (estabelecimento de quotas de produção, fixação de preços, concessão de subsídios etc.), o produtor não precisava necessariamente preocupar-se com alternativas tecnológicas que pudessem reduzir custos, posto que sua permanência no setor estaria minimamente garantida.</li> <li>• A agroindústria canavieira baseia-se na produção de açúcar; o álcool é visto como resíduo.</li> <li>• Estratégia tecnológica é adotada por algumas empresas.</li> </ul>
De 1975 a 1979 – Expansão moderada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A primeira crise do petróleo teve correlação positiva com a criação do Proálcool, pois gerou um “gargalo” no processo produtivo, propiciando um ambiente favorável à produção de substitutos para os derivados do petróleo.</li> <li>• A crise da agroindústria açucareira favoreceu a orquestração de interesses que levou o país a optar pelo Proálcool (nessa primeira fase fundamentada no álcool anidro).</li> <li>• O arranjo para viabilizar o Proálcool englobou os empresários das usinas e destilarias, o Estado, o setor de máquinas e equipamentos e a indústria automobilística.</li> <li>• Confirmou-se, no Proálcool, a situação em que o produtor estaria novamente sujeito a uma série de arranjos institucionais patrocinados pelo Estado, o que lhe garantia o paradigma subvencionista como modelo de sobrevivência.</li> </ul>
De 1980 a 1985 – Expansão acelerada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O aprofundamento do “gargalo”, provocado pela segunda crise do petróleo, propiciou um ambiente favorável para o lançamento do álcool hidratado, enquanto a orquestração de interesses corroborou esta alternativa como a opção energética mais adequada para a substituição de derivados do petróleo.</li> <li>• A orquestração de interesses foi mais intensa de frente à primeira fase, sobressaindo-se as contribuições do Estado no sentido de reafirmar o padrão de busca das empresas dessa agroindústria, direcionando-a para a produção do álcool hidratado.</li> <li>• Houve aumento da produção alcooleira nacional, com o surgimento de novas regiões canavieiras. Também ocorreu um período de preocupação com o desenvolvimento tecnológico no setor, caracterizado pela busca de maior eficiência e redução de custos, embora com a adoção desigual pelas empresas das várias regiões.</li> </ul>
De 1986 a 1995 – Desaceleração e crise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O “gargalo” – oriundo da crise do petróleo, e que foi vital para a criação e posterior expansão do Proálcool – desapareceu.</li> <li>• Houve desagregação de interesses: no âmbito do Estado, devido à tendência neoliberal e à crise fiscal e financeira; na deserção da indústria automobilística e/ou na falta de interesse do consumidor pelo carro movido exclusivamente a álcool; e, na agroindústria canavieira, redirecionando parte da produção canavieira para o mercado açucareiro (houve recuperação dos preços internacionais dessa commodity).</li> <li>• Com a redução da participação dos investimentos públicos no Proálcool e desequilíbrio entre a oferta e a demanda de álcool combustível, o interesse em produzir e em comprar um veículo a álcool diminuiu.</li> <li>• Nessa crise setorial, algumas usinas/destilarias encerraram suas atividades e/ou foram incorporadas pelas mais dinâmicas.</li> </ul>
A partir de 1996 – Rearranjo sob a égide da desregulamentação setorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A desregulamentação contribuiu para ampliar a competitividade do álcool. Os produtores tiveram que se adaptar ao livre mercado e caminhar sem os incentivos, subsídios e coordenação estatal outrora existentes.</li> <li>• Os produtores passaram a desenvolver competências visando aumentar a eficiência técnica da produção, reformulando a estrutura organizacional das firmas e buscando maior coordenação setorial – por exemplo, na Unica, em São Paulo, e na Alcopar, no Paraná.</li> <li>• A Cide tem contribuído para garantir a competitividade do álcool em relação à gasolina. O aparato institucional de pesquisa tem dado suporte à capacitação tecnológica para a produção agrícola e industrial.</li> <li>• A legislação, tornando compulsória a mistura de álcool na gasolina consumida internamente em percentual entre 20 % e 25 %, assegura reserva de mercado para o álcool.</li> <li>• Mudança no mix de produção entre anidro e hidratado. Desenvolvimento de novas tecnologias.</li> <li>• A demanda interna do álcool está sendo impulsionada pelo crescimento das vendas de veículos flexíveis ou bicompostíveis (<i>flex fuel</i> – gasolina e álcool).</li> </ul>

Fonte: Shikida (1998) e Paulillo et al. (2007).

Álcool (BBA) e da Brasil Álcool evidenciaram essa tendência. Entretanto, passada a crise e retomada a fase de crescimento, muitos atores sucroalcooleiros adotaram estratégias de crescimento da capacidade produtiva de suas indústrias e colocaram em risco o suposto equilíbrio alcançado nos preços e, conseqüentemente, na rentabilidade do setor<sup>8</sup>.

Nos últimos anos encontram-se outros indicativos do fraco *enforcement* dos atores sucroalcooleiros paulistas. Diante da ameaça de falta de álcool hidratado durante os primeiros meses de 2003, os industriais firmaram um contrato com o governo para produzir 1,5 bilhão de litros a mais de álcool na safra 2003–2004, com a antecipação, para abril de 2003, da produção de 600 milhões de litros. Desse volume, cerca de 70 % era de responsabilidade dos produtores do Estado de São Paulo, que inclui 75 usinas. Num primeiro momento, a adesão a este compromisso firmado com o governo não foi total. Até o presidente da Unica esteve preocupado com a possibilidade de o setor não cumprir o acordo, tendo feito um discurso duro aos usineiros durante uma feira agroindustrial realizada no oeste paulista<sup>9</sup>. Para conseguir a adesão de mais produtores, o presidente da associação teve que “ameaçar” divulgar para a imprensa os nomes das usinas que não aderiram ao acordo, alegando que se o contrato não fosse cumprido, a credibilidade do setor estaria abalada para sempre, tanto junto ao governo quanto à sociedade (VIAN, 2003).

Por sua vez, o caso da escassez do álcool de janeiro de 2006 é o melhor exemplo para ilustrar essa dificuldade de obter consenso setorial. Os cinco fatores que determinaram a crise do início de 2006 junto à opinião pública mostram a falta de coordenação do setor: a) safra encurtada (as usinas deixaram de colher 3 milhões de toneladas de cana-de-açúcar); b) álcool molhado (compra gigantesca de álcool anidro antes de o

corante passar a ser obrigatório); c) rabo-de-galo (o álcool é usado em veículos a gasolina); d) crescimento de demanda de álcool por meio da crescente frota de carros *flex*; e) entressafra (as usinas passaram ao mercado sinais de escassez, mesmo tendo bons estoques). Nesse quadro, acusações de especulações (em que produtores poderiam ter deixado de colher 3 milhões de toneladas de cana madura, suficientes para abastecer o mercado) e de influência das distribuidoras clandestinas com estocagens em novembro e dezembro (antes da entrada em vigor da lei que exigiu o tingimento do álcool anidro com corante alaranjado) acabaram contribuindo, outra vez, para a queda da reputação do setor sucroalcooleiro.

A falta do cumprimento total desse acordo redundou na falta de combustível: o preço do álcool nos postos de São Paulo subiu perto de 50 % entre as primeiras semanas de janeiro e fevereiro, fazendo com que o governo convocasse as lideranças do setor para explicar por que o valor cobrado pelo combustível estava acima do patamar correspondente a 60 % do preço da gasolina, conforme acordo anterior também firmado com o governo. Desta feita, o governo também ameaçou criar cotas de exportação de açúcar em represália aos altos preços do álcool. Posteriormente, devido à pressão do Estado, os produtores paulistas aceitaram fixar o preço do álcool em 60 % do valor da gasolina. Nos próximos anos, a se confirmar os interesses de demandas crescentes de etanol em mercados externos (como o japonês, o americano e o europeu), o setor deverá amadurecer seus mecanismos de governança para sustentar um novo contexto de consumo.

Essa é a questão mais problemática. No caso da crise de 2003 e 2004, os industriais paulistas se defenderam alegando que houve um grande aumento no consumo de álcool. Em metros

<sup>8</sup> Esse *enforcement* baixo no setor é comprovado pelo fim da empresa Brasil Álcool no final da década de 1990, pois quando os preços haviam se recuperado, os produtores que integravam esse *pool* de comercialização passaram a vender seus produtos diretamente ao mercado, em quantidades cada vez maiores, o que voltou a afetar o suposto equilíbrio no mercado do álcool.

<sup>9</sup> Até o mês de março de 2003, a Unica tinha recebido a adesão de poucas usinas que se comprometeram a produzir 250 milhões de litros, ou seja, apenas 63 % do necessário.

cúbicos, o consumo do tipo anidro cresceu de 5,71 para 6,26 e do tipo hidratado, de 4,41 para 4,88, ou cerca de 1 bilhão de litros acima do consumo de 2001. Esse crescimento é explicado pelo aumento do consumo não-convencional, ou seja, pela conversão informal de carros a gasolina para álcool (maior uso do rabo-de-galo) e mistura de anidro à gasolina, além dos 25 % previstos pela legislação. Esse problema tem enorme agrave na perspectiva do setor atender a demanda futura, já que as vendas dos carros a álcool não param de bater recordes, que triplicaram em comparação à quantidade vendida em 2001.

E os fornecedores também enfrentam esses desafios. Ainda com relação à crise de 2003, parte da categoria dos fornecedores de cana paulistas também hesitou em aderir ao contrato com o governo, pois a antecipação da safra implicava em colher a cana antes do tempo e, conseqüentemente, perder qualidade na matéria-prima.

Sabe-se da complexidade da orquestração desses interesses, na qual a questão-chave é a de equacionar o fluxo da produção concentrada em seis meses para atender a um consumo relativamente estável entre os 12 meses do ano. Por outro lado, o dinamismo dos investimentos em busca de economias de escala, a incorporação de avanços tecnológicos e o aprimoramento das práticas de gestão promovem um aumento irremediável na capacidade instalada. Por isso, a produção é freqüentemente superior à demanda. A competição empresarial, por outro lado, é a mola propulsora natural desse processo. O fato de a matéria-prima ser destinada à produção de açúcar ou de álcool também dificulta o gerenciamento e a administração no longo prazo. Assim, o desafio é promover o ajustamento entre incremento de oferta e capacidade de absorção da demanda em mercados com processos diferentes de formação de preços<sup>10</sup>.

Nesse desafio está a marcante heterogeneidade de interesses entre os dois segmentos produtivos que atuam consideravelmente na rede política sucroalcooleira paulista. De um lado, são mais de 12 mil fornecedores de cana, com produção atomizada, negociando preços remuneradores para suas produções. De outro, cerca de 150 usinas que precisam escoar sua produção de álcool através de menos de uma dezena de canais de distribuição. Deve-se considerar nessa conta as entradas das novas processadoras nos dois próximos anos (19 modernas e novas unidades só para produzir álcool em 2007 e mais 39 em 2008, já programadas para produzir somente álcool também).

O comportamento de baixo *enforcement* no setor está embutido em questões culturais<sup>11</sup> que, quando perpetuadas na rede de governança (determinada pelas relações centrais dos atores), tornam-se também um recurso de poder, ou seja, um recurso simbólico que influenciará o processo de tomada de decisões dos atores sucroalcooleiros paulistas. Desse modo, os fatores culturais cristalizados na vida e na rotina dos industriais e dos fornecedores de cana paulistas ajudam a explicar o fato de as ações desses agentes estarem mais voltadas para os interesses econômicos individuais do que para os interesses organizacionais coletivos do setor (MELLO, 2004).

Aspectos como a administração familiar<sup>12</sup> a que está submetida grande parte das usinas paulistas, a trajetória ampla dos industriais (educação, estrutura social, atividade profissional, crenças, instituições, valores espirituais e materiais transferidos etc.) e a própria rotina setorial, ou seja, os mais de 60 anos de ajuda e de protecionismo estatal sobre o setor, acabaram influenciando a capacidade cognitiva e o padrão de comportamento dos empresários sucroalcooleiros, fazendo com que o baixo *enforcement* se perpetue. Em função desses aspectos, a adoção

<sup>10</sup> No açúcar prevalecem as variáveis típicas das grandes *commodities* – oferta, demanda e estoques – com choques intermitentes nos preços. Já o álcool tem seu preço associado ao mercado de combustíveis, um mercado em franca evolução. O ritmo desse processo será ditado pela velocidade de crescimento dos negócios com o produto. Por outro lado, a relação com o preço da gasolina sempre será uma referência.

<sup>11</sup> Padrões de comportamento, crenças, instituições e outros valores característicos de uma sociedade (HOLANDA, 1975).

<sup>12</sup> As empresas ainda têm um cunho familiar muito forte. Algumas delas conseguiram migrar de seu negócio tradicional para a geração de energia elétrica, por exemplo, o que leva à diversificação e à redução da vulnerabilidade. Mas tais casos são exceções, e não regra.

de estratégias conjuntas pelos atores da Unica e da Orplana, a coordenação de longo prazo no setor e a construção da autogestão tornam-se mais difíceis de serem alcançadas, impedindo a montagem de um modo de governança mais estável.

Muitas empresas têm mudado o perfil de suas administrações para garantir maior eficiência, principalmente após a entrada de multinacionais no setor. A contratação de executivos para gerenciar os negócios é um sinal de que o setor quer mudar o estigma de herança familiar. A Copersucar, que reúne 30 usinas e destilarias paulistas, também iniciou seu processo de reestruturação organizacional, tendo contratado profissionais para as áreas comercial, de operações e administrativo-financeira. Dentre as unidades industriais paulistas que também promoveram a profissionalização de suas diretorias, podemos destacar a Usina São Martinho, a Iracema, a Usina Esther, a Usina Alta Mogiana e a Cia. Energética Santa Elisa.

Essa reorganização interna das firmas sucroalcooleiras é mais um aspecto da reestruturação intensa que ocorre no cenário agroindustrial do Estado de São Paulo. Diante do fim dos instrumentos de apoio ao Proálcool, da desregulamentação do setor, da abertura comercial e do surgimento de novas tecnologias, a estratégia-chave dos industriais do açúcar e do álcool e dos fornecedores de cana deveria voltar-se para melhorar o *enforcement*, pois esta se tornou a condição essencial para a realização de um modo de governança mais estável.

Entretanto, por um lado, a construção desse “novo” modo de governança envolve também o compartilhamento de interesses, de normas, de princípios e procedimentos, que levem os atores a um modo operativo comum, ou seja, a seguirem uma mesma lógica de ação (HAAS, 1992; MARSH; RHODES, 1992). Por outro lado, os fundamentos e as regras que governam as relações ou o intercâmbio entre os atores não podem ser modificados de assunto para assunto, para que a estabilidade na rede de poder esteja assegurada. A busca por estabilidade também torna as

interações mais frequentes e intensas entre os atores de uma rede, o que pode trazer avaliações persistentes e a legitimação dos resultados políticos e econômicos. Portanto, credibilidade, compromisso e interdependência passam a ser conceitos-chave no enfrentamento dos atores sucroalcooleiros da rede de comando do setor por maior coordenação.

## Considerações finais

O complexo agroindustrial sucroalcooleiro da Região Centro-Sul brasileira não pode atender seus objetivos estratégicos (como a expansão e dominação do modo de governança corporativa) e também atender as expectativas do governo e da população se não desenvolver uma estrutura de governança setorial sólida e voltada para a responsabilidade social e atendimento das demandas dos produtos que oferta. A própria competitividade futura exigirá o cumprimento desses objetivos. A necessidade de cristalizar a governança corporativa no setor, por meio do avanço da entrada de investidores e de adesões de usinas e grupos sucroalcooleiros do país, é um primeiro sinal de que a rede de decisões do setor já assimilou essa opção estratégica.

Diferentemente da regulação estatal intensa dos anos 1970 e 1980, o setor necessita desenvolver uma estrutura de governança articulada com o Estado e suas agências públicas (para evitar situações indesejadas, como a escassez do álcool em épocas de entressafra, que abalam a reputação do setor diante dos consumidores, como também para aumentar a fiscalização no mercado de trabalho canavieiro para que os direitos trabalhistas sejam cumpridos pelos plantadores e usineiros, como forma de eliminar as práticas ilegais trabalhistas e que também abalam a reputação do setor diante das populações e investidores etc.).

Com a desregulamentação iniciada nos anos 1990 e a consolidação de um novo mecanismo de governança (iniciado no estado de São Paulo), o complexo agroindustrial sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro necessita aprofundar a reestruturação com o objetivo de elevar a reputação setorial.

A desregulamentação sucroalcooleira no Brasil foi resultado do esgotamento da regulação estatal e da estrutura de governança centrada nas ações do Instituto do Açúcar e do Alcool (políticas do Proálcool) dos anos 1970. Com a extinção do IAA e com a desregulamentação do setor sucroalcooleiro nos anos 1990, viu-se que o papel do Estado foi reduzido no sentido de centralizar as decisões estratégicas do setor e de coordenar as ações dos atores privados. Nesse contexto, para lidar com o novo ambiente de livre mercado, cresceu a articulação de interesses entre os industriais do açúcar e do álcool (via associações de interesses), visando aumentar o poder de negociação da categoria no processo de formulação das políticas públicas estabelecidas para o setor. Esses aspectos acabaram modificando a estrutura de governança (coordenação) sucroalcooleira, já que com o afastamento do Estado da regulação, as organizações de interesses foram obrigadas a se reformularem, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação.

É nesse contexto que surgiu a Unica em 1997, numa tentativa de unificar as ações dos industriais do principal estado produtor do país para lidar com o novo ambiente (desregulamentado). Essa organização, que aglutina 80 % das unidades de produção de açúcar e de álcool do Estado de São Paulo (incluindo as mais relevantes do país em termos de produção), possui elevado poder de representação e de negociação na esfera das discussões políticas relacionadas ao setor.

A associação tem sido eficiente na representação das questões mais amplas do setor, como na luta pela quebra do protecionismo externo ao açúcar e álcool nacionais, na questão da definição do álcool na matriz energética brasileira, na definição de regras claras para a comercialização da energia co-gerada a partir do bagaço da cana e, sobretudo, na coordenação de ações que visam alcançar esses objetivos, apresentando-se como interlocutora do setor junto ao Estado (MELLO, 2004).

Essa maior articulação também ocorre entre as usinas e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de

interesses, sendo que o Consecana evidencia esse movimento. A criação desse mecanismo de governança privado permitiu que as negociações entre os principais agentes fossem mais centralizadas e menos conflituosas, principalmente a partir do ano de 1999, quando acabou o longo processo de desregulamentação. Esse “concerto estratégico” dessas associações de interesses é um indício de que a rede está fechada em torno dos maiores interesses da Unica e da Orplana, onde os atores buscam pautar suas relações de compra e venda de matéria-prima em novas bases contratuais (Consecana).

Com o passar dos anos, vem aumentando a adesão a esse modelo de autogestão da remuneração da cana, mesmo entre as unidades industriais que estavam fora da Unica e entre os fornecedores que não pertenciam à Orplana, ou seja, aqueles localizados em outros estados produtores.

As formações de *pools* de comercialização por parte de usinas localizadas na Região Centro-Sul do país também constitui um fator organizacional importante na nova estrutura de governança pós-desregulamentação estatal. A aglutinação das unidades industriais em torno de *pools* representa a possibilidade de maior remuneração para as empresas sucroalcooleiras paulistas (que se constitui em relevante recurso financeiro) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia produtiva (como distribuidores de combustíveis, que estão crescendo em poder de negociação do produto). Essa estratégia já foi adotada durante o período de regulação, sobretudo nos períodos de crise de super oferta e de queda nos preços, fatos recorrentes ao longo desta década.

Entretanto, quando assuntos mais específicos do setor são tratados, como a questão do planejamento de longo prazo da oferta de cana e de seus subprodutos – que garantiria mais estabilidade e tranquilidade ao setor –, os atores sucroalcooleiros ainda mostram-se bastante desarticulados. Isso porque alguns administradores estão voltados para seus interesses econômicos imediatos e não para os interesses organizacionais

mais amplos. Assim, esses empresários ainda empreendem atitudes oportunistas visando apenas resultados de curto prazo, impedindo que o setor alcance a montagem de um mecanismo de autogestão efetivo, sem flutuações intensas e abruptas nos níveis de produção de cana, açúcar e álcool (MELLO, 2004).

Quando havia a tutela governamental, a estratégia era montada em cima da pressão do setor pela definição de preços, cotas de produção e comercialização. A partir da desregulamentação estatal e da vigência do livre mercado, coube aos atores privados criarem mecanismos para assegurar que a oferta estivesse ajustada à demanda.

Atualmente, a remuneração dos fornecedores de cana é feita com base no modelo Consecana. O modelo Consecana foi criado em 1998, marcando a desregulamentação do setor sucroalcooleiro da Região Centro-Sul do Brasil. Portanto, esse modelo foi estabelecido quando o cenário organizacional para o setor e a tecnologia disponível para produção era outro. Desde sua implantação, o modelo Consecana não foi atualizado, a fim de acompanhar as mudanças ocorridas.

Pelo sistema Consecana, a remuneração do produtor é calculada mensalmente, com base no quilograma médio de ATR, levando em conta também a qualidade da cana, o mix de produção das usinas e os preços alcançados tanto no mercado interno quanto no externo pelos produtos açúcar e álcool.

Nos últimos cinco anos, surgiram vários impasses entre usineiros e fornecedores a respeito da remuneração da cana. Em 2003, por exemplo, os fornecedores alegaram que o valor praticado não remunerava corretamente e não refletia os bons desempenhos dos preços do açúcar e do álcool alcançados no mercado internacional. Segundo o presidente da Orplana, Manoel Ortolan, o valor ideal seria entre R\$ 41,00 e R\$ 42,00 por tonelada, e não entre R\$ 29,00 e R\$ 31,00 por tonelada (MELLO, 2004).

Uma das dificuldades para se alcançar uma remuneração satisfatória atualmente para os

fornecedores vem da incerteza em relação ao mix de produção das usinas. De acordo com os preços alcançados no mercado, as usinas tendem a declarar determinado mix de produção, se beneficiando ao declarar menor produção do produto com melhor preço no mercado, diminuindo assim a soma a ser paga ao fornecedor.

Outro ponto a ser revisto é o das novas oportunidades de negócios que surgiram para o setor sucroalcooleiro com a co-geração de energia. A redução das perdas pelas indústrias também foi possível através da adoção de novas tecnologias. Quando o modelo Consecana foi criado, as usinas trabalhavam com perdas de 12 %, índice que também serve de base para calcular a remuneração dos fornecedores. Atualmente, porém, as processadoras já conseguem trabalhar com 4 % de perdas. O ganho obtido com essa redução não é repassado para os produtores.

Para o processo de revisão do modelo de remuneração dos produtores, a Orplana e a Unica contrataram empresas diferentes para elaboração de um estudo que aponte os custos de produção da cana, do açúcar e do álcool. De acordo com os respectivos estudos, os produtores de cana pediram um reajuste de 16 %, enquanto os usineiros ofereceram reajuste de 6 %. Essa ocasião foi a primeira vez que o governo federal (por meio do ex-ministro da agricultura Roberto Rodrigues) admitiu a possibilidade de o governo intervir na questão, fato que não ocorria desde a desregulamentação do setor.

A aglutinação das unidades industriais em torno de *pools* representa a possibilidade de maior remuneração para as empresas sucroalcooleiras paulistas (que se constitui em relevante recurso financeiro) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia produtiva, como é o caso das distribuidoras de combustíveis.

Os conflitos de interesses que ainda são verificados no setor dizem mais respeito a questões produtivas. Fora dos grupos de comercialização, a falta de maturidade organizacional ainda faz com que muitos agentes deixem de buscar um planejamento conjunto da oferta de matéria-prima, o que acaba refletindo-se em super

oferta de açúcar e de álcool e, conseqüentemente, em queda de preços. Assim, uma maior coordenação setorial tem emergido nas épocas de crise, ou seja, quando os preços atingem patamares gravosos e afetam a rentabilidade do setor. Passado o “temporal” e retomada a fase de crescimento, alguns atores ainda demonstram incapacidade de manter o planejamento conjunto. É certo que o peso da intervenção estatal, acumulado ao longo de 50 anos, explica, em grande parte, essa dificuldade de coordenação; porém, outros fatores como a heterogeneidade produtiva entre as regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, o grande número de fornecedores existentes, a dispersão geográfica entre eles e, sobretudo, a disparidade de recursos financeiros e organizacionais à disposição dos agentes e a concorrência verificada entre os industriais também contribuem para isso.

A falta de maturidade organizacional e a ausência de um processo de construção coletiva de um sistema de planejamento de produção (que tenha o objetivo principal de elevar a reputação do setor diante da sociedade brasileira) mantêm – principalmente em épocas de entressafra – o péssimo quadro da baixa oferta do álcool (ultimamente agravado devido ao crescimento do consumo do álcool no mercado de combustíveis do Brasil e às altas do preço do açúcar no mercado internacional) e do açúcar (este último em situações nas quais o mercado externo não apresenta alta de preços).

A estrutura de governança sucroalcooleira que está em construção necessita dar conta da orquestração de interesses amplos e que é muito mais complexa que o estreito concerto estabelecido entre usinas e fornecedores de cana (como mostra o exemplo da orquestração entre Unica e Orplana no Estado de São Paulo). Para atingir o objetivo de elevar a reputação do setor por meio da superação de velhos problemas (como problemas de oferta de produtos e aviltamento das condições de trabalho nos canaviais, entre outros), a estrutura de governança atual – iniciada em 1999 e que ainda está em construção – deverá considerar outros atores que também agem sob

oportunismo nas negociações e acabam influenciando na determinação da reputação do setor. Distribuidores (legais e clandestinos), produtores (legais e clandestinos), postos de combustíveis (regulares e irregulares – isto é, que alteram a composição final dos produtos, além dos cartéis municipais de postos) e sindicatos de trabalhadores rurais são organizações que devem ser consideradas para a construção de uma estrutura de governança que tenha como meta a elevação da reputação setorial. Caso contrário, não haverá reputação significativa do setor sucroalcooleiro junto ao cidadão brasileiro enquanto ocorrer escassez de produtos em determinadas épocas do ano (principalmente álcool), preços altos, aviltamento das condições de trabalho e mortes de trabalhadores rurais em épocas de colheita de cana.

Como vimos acima, o caso da escassez do álcool de janeiro de 2006 é o melhor exemplo para ilustrar a presente conclusão. Os cinco fatores que determinaram a crise do início de 2006 junto à opinião pública mostram a falta de coordenação do setor: a) safra encurtada (as usinas deixaram de colher 3 milhões de toneladas de cana-de-açúcar); b) álcool molhado (compra gigantesca de álcool anidro antes de o corante passar a ser obrigatório); c) rabo-de-galo (o álcool é usado em veículos a gasolina), d) crescimento de demanda de álcool por meio da crescente frota de carros *flex*; e) entressafra (as usinas passaram ao mercado sinais de escassez, mesmo tendo bons estoques). Nesse quadro, acusações de especulações (em que produtores poderiam ter deixado de colher 3 milhões de toneladas de cana madura, suficientes para abastecer o mercado) e de influência das distribuidoras clandestinas com estocagens em novembro e dezembro (antes da entrada em vigor da lei que exigiu o tingimento do álcool anidro com corante alaranjado) acabaram contribuindo, outra vez, para a queda da reputação do setor sucroalcooleiro.

Nota-se, portanto, que o setor sucroalcooleiro brasileiro continua insistindo na construção de uma estrutura de governança limitada, apenas com as participações de usinas, fornecedores de

cana, alguns representantes de distribuidores e baixa representação de varejistas (postos de gasolina) e de entidades de trabalhadores rurais. Importante lembrar que a heterogeneidade estrutural e tecnológica (típica da economia brasileira e que não deixa de fora a produção sucroalcooleira) dá pistas da necessidade de se orquestrar uma estrutura de governança na Região Centro-Sul que dê conta da colagem da responsabilidade social na cadeia produtiva. Dada a complexidade de seus mercados e da estreita rede de poder moldada nos interesses de usinas e fornecedores de cana, o complexo sucroalcooleiro não avança em termos organizacionais (eficiências na produção, na distribuição e no regime de preços) e simbólicos (reputação setorial junto à população, legitimidade na construção de políticas públicas, densidade institucional para o estabelecimento de redes de cooperação entre atores produtivos e de comercialização).

Se a governança setorial não resolve questões estruturais, o desenvolvimento da governança corporativa do segmento de processamento de álcool fica comprometido. O começo da governança corporativa nesse segmento industrial (até agora realizada pelo grupo Cosan a partir do final de 2005 e posteriormente pela usina São Martinho) não significa que o processo avançará para as demais usinas. Avaliações positivas e boas recomendações de bancos de investimentos – como as realizadas em 9 de maio de 2007 pelo banco suíço UBS na cobertura da usina São Martinho – não representam propagação automática para outras processadoras de cana que possam abrir o seu capital futuramente<sup>13</sup>. As avaliações dependerão de uma série de tomadas de posições internas e gerenciais e que terão que carregar o peso de um setor considerado extremamente tradicional, cuja colagem da responsabilidade social é difícil. Assim, produções

com taxas de retorno acima da média e resultados financeiros sólidos são importantes. Mas administrações experientes e profissionalizadas, estratégias de crescimento atraentes e responsáveis também importam. É por isso que a responsabilidade social está sendo incluída na agenda estratégica da rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul brasileiro.

Avaliações de companhias em mecanismos de governança corporativa podem facilitar ou dificultar os apoios dos agentes financeiros para os crescimentos das empresas produtivas. No complexo agroindustrial sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro, as entradas de Cosan e São Martinho são casos diferenciados. São exceções e não regra.

Em primeiro lugar, porque as profissionalizações das gestões internas das usinas representam um dos maiores desafios do setor. Os complexos agroindustriais do Centro-Sul e do Nordeste são tradicionalmente dominados por empresários com hábitos coloniais, administrações familiares (com problemas de dominação e sucessão até hoje), de médio porte e que têm como fonte de investimento os lucros extraídos da própria atividade (SALOMÃO, 2006).

Ferreira et al. (2006) ressaltam uma pesquisa realizada com os usineiros dos 70 maiores grupos no Brasil pela Business Consulting Services/IBM. A pesquisa apontou que 90 % dos usineiros não querem executivos envolvidos na gestão e não desejam qualquer estrutura formal de relacionamento com acionistas. Cerca de 60 % dos usineiros declarou não ter planejamento estratégico de longo prazo, sendo que os donos centralizam as decisões, 53 % não se acham preparados para enfrentar o futuro e 13 % dos entrevistados não consideram o álcool uma grande oportunidade. Salomão (2006) sugere que, a predominar essa visão de modelo de negócio, uma parcela gigantesca do setor será incapaz de manter

<sup>13</sup> O banco suíço de investimentos UBS iniciou a cobertura da São Martinho, com recomendação neutra 2. A instituição financeira sugere preço-alvo de R\$ 30,00 por ação, o que implica em um potencial de alta no período. Os pontos essenciais da companhia foram produção com taxas de retorno acima da média, resultados financeiros sólidos, estratégias de crescimento atraentes, administração experiente e sua presença no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) – que apresenta o maior nível de governança corporativa do Brasil. Com o ingresso da empresa no Novo Mercado, as ações de emissão passaram a integrar o chamado Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada (IGC). Na avaliação, o forte desempenho da produção da São Martinho pode ser atribuído a investimentos em inovações tecnológicas e mecanização do campo. Listadas na Bovespa desde 12 de fevereiro de 2007, quando captou mais de R\$ 423 milhões, as ações ordinárias (ON) da companhia acumulam valorização. O Grupo São Martinho é o segundo do setor sucroalcooleiro a abrir o capital. Segundo a ata da assembléia dos atuais controladores, o capital social total da holding São Martinho S.A. é de R\$ 100 milhões (UBS..., 2007).

competição diante da transformação que está começando, semelhante ao que ocorreu nos setores brasileiros de autopeças, varejo e telecomunicações. Assim, a dúvida que se coloca é se avançará sem solavancos a tão prometida chancela que o mercado de capitais confere à empresa listada em bolsa, por meio do desenvolvimento de uma reputação por meio da aura de profissionalismo que impressiona – de maneira positiva – clientes, fornecedores e o público em geral.

Em segundo lugar, estão os problemas estruturais. O setor enfrenta entraves em questões regulatórias e de impostos, falta de logística, barreiras externas ao comércio, em questões trabalhistas (principalmente com a tradicional exploração e até mortes de trabalhadores rurais) e ambientais (impactos nas bacias hidrográficas do território produtivo do Centro-Sul brasileiro e no lençol freático do Guarani etc.). Esses temas não estão colocados apenas na sociedade brasileira e no mercado nacional. No mercado internacional, esses entraves começaram a ser colocados abertamente por empresários multimilionários que já estão investindo na produção do etanol brasileiro. Em 5 de junho de 2007, o megainvestidor George Soros afirmou em um encontro setorial do etanol que está investindo no complexo sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro na categoria de “especulador”, isto é, apostando em um setor que sofre de diversos entraves (regulatórios, logísticos, de relações trabalhistas e mortes de colhedores, de comércio internacional etc.) e que, por isso, apresenta risco muito elevado e possibilidades maiores de ganhos no futuro (BRITO; FALON, 2007).

Em terceiro lugar, está a própria composição política do setor, mesmo na Região Centro-Sul – considerada a mais avançada no país tanto pelos estudiosos como pelos atores produtivos sucroalcooleiros. A rede política sucroalcooleira do Centro-Sul brasileiro não consegue resolver as questões estruturais mais abrangentes colocadas anteriormente. São desafios enormes impostos para a autogestão sucroalcooleira desde a consolidação da desregulamentação de 1999 e que a rede de poder do setor não consegue

resolver, apesar das ações e discursos colocados nos últimos anos pela Unica e pela Orplana, as duas organizações centrais dessa rede de comando sucroalcooleiro.

O presente texto mostrou sinteticamente que os principais atores que atuam na rede de poder sucroalcooleira da Região Centro-Sul são as processadoras e os fornecedores de cana. Os relacionamentos dos atores coletivos representantes dos interesses desses dois segmentos dinamizaram a formação e o desenvolvimento das políticas públicas sucroalcooleiras (de 1999 até hoje). É por isso que o desafio da autogestão – que inclui o avanço da governança corporativa e a necessária construção de práticas de responsabilidade social ao longo da cadeia produtiva – pesa sobre esses dois atores coletivos.

Na nova estrutura de governança formada após 1999, as interações entre os industriais e os fornecedores de cana (inicialmente no Estado de São Paulo) tornaram-se mais intensas e frequentes, o que ficou evidente através da criação do Consecana. As relações entre os próprios industriais também foram intensificadas após a desregulamentação do setor, com a criação dos *pools* de comercialização de açúcar e de álcool.

Mas tanto os industriais quanto os fornecedores de cana têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar o modo de governança sucroalcooleiro atual (baixo *enforcement*), comportamento que é explicado por fatores culturais cristalizados na vida e nas ações desses atores (recursos de poder simbólicos). Aspectos como a trajetória ampla dos industriais (educação, estrutura social, família, instituições, valores espirituais e materiais) e a rotina setorial (os mais de 60 anos de intervenção e protecionismo sobre o setor) promoveram vícios, sucessos e fracassos que influenciam o modo de pensar e de agir desses atores, impedindo a montagem de um mecanismo de governança mais estável no setor (sem flutuações nos níveis de produção, nos preços e nas pautas de interação dos atores em torno dos interesses que envolvem o setor). Esse quadro da rede de poder atual pode dificultar a adoção da governança corporativa em muitas usinas e grupos sucroalcooleiros.

O crescimento da governança corporativa esbarra no modo de governança setorial adotado desde 1999. Como foi aqui apresentado, essa governança pauta-se pela rede de poder cujo centro de decisões estabelece-se no relacionamento entre Unica e Orplana, isto é, entre as maiores usinas e os grandes fornecedores de cana, hoje pautados no modelo de gestão iniciado com o Consecana. No entanto, conflitos de interesses ainda são verificados no setor após o Consecana e que dizem mais respeito a questões produtivas.

A falta de maturidade organizacional e a ausência de um processo de construção coletiva de um sistema de planejamento de produção (que tenha o objetivo principal de elevar a reputação do setor diante da sociedade brasileira) mantêm, principalmente em épocas de entressafra, o péssimo quadro da baixa oferta interna do álcool (ultimamente agravado devido ao crescimento do consumo do álcool no mercado de combustíveis do Brasil) e também de açúcar (em situações nas quais o mercado externo apresenta preços elevados).

A organização setorial e empresarial sucroalcooleira influi na incorporação da governança corporativa nas empresas e grupos processadores. É uma influência significativa porque as reputações dessas empresas são decisivas para esse caminho tomado pelos grandes grupos diante das novas perspectivas para o setor. A reputação de cada agente processador sucroalcooleiro é fortemente abalada tanto na dimensão social como na ambiental. Novos direcionamentos estão surgindo e a trajetória será muito custosa para as empresas e grupos que já estão no setor, pois envolvem muitas e novas especificidades do negócio (dedicação de fornecimento em novos territórios e regiões, novos recursos tecnológicos e físicos, novos ativos humanos na rede de P&D, aprofundamento do quesito proximidade de fornecedores e estoques, novas certificações para vencer novas barreiras de comércio internacional que surgirão com os aumentos de exportações de etanol etc.). Os grandes grupos sucroalcooleiros já instalados estão adquirindo novas unidades e elevando o preço da terra para tentar dificultar a entrada de potenciais concorrentes.

No entanto, esses competidores estão penetrando com unidades modernas. E a nova concorrência vai ser decidida nas relações com os fornecedores, na tentativa de ampliar a governança corporativa e, conseqüentemente, na modernização de canais logísticos e na redefinição de regras de comercialização internacional.

O maior desafio para a rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul é criar as condições para a incrustação (*embeddedness*) da certificação da sustentabilidade do álcool em um setor muito heterogêneo. Heterogêneo estrutural e tecnologicamente e fragmentado em diversos interesses. Com essa fragmentação, o maior desafio parece ser o aparecimento de uma certificação que centralize os aspectos relevantes da governança. Nesse ambiente de desafios, de qual sustentabilidade o setor está falando? Está incluindo as características centrais do avanço da cana ao longo da história agrária brasileira? Na dimensão social, a sustentabilidade passa pela manutenção de fornecedores tradicionais (grandes, médios e pequenos) e pelas possibilidades de inclusão da agricultura familiar, juntamente com a eliminação das condições marginalizantes e aviltantes de trabalho rural.

A questão da sustentabilidade também será discutida no plano das conseqüências sociais e econômicas geradas nas localidades em que a rede de produção sucroalcooleira atravessa. Moraes Silva (2005) observa que as inovações tecnológicas – subjacentes ao desempenho extraordinário da produção e do mercado sucroalcooleiro – em nada atenuaram a monotonia da paisagem agrícola das regiões onde essa produção avança e os impactos sociais e ambientais gerados nas localidades ou municípios, além das aviltantes condições de trabalho e de exploração que dominam os territórios produtivos sucroalcooleiros.

Uma análise do perfil das agropecuárias municipais paulistas, tendo como base de análise o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e as ocupações das lavouras e pastagens, apresenta características relevantes em municípios com produção canavieira, por meio da expansão

das lavouras semi-perenes no Estado de São Paulo<sup>14</sup>. É possível notar na análise, conforme indica a Tabela 5, que 70,9 % da produção canavieira (lavouras semi-perenes) é desenvolvida em municípios que estão com os índices de responsabilidade social estadual abaixo de 3 (representando 2.725.478 ha, de um total de 3.839.833 ha). Em número de municípios, isso significa 76,4 % do total do Estado de São Paulo (ou 493 municípios) com plantação de cana e com índice de desenvolvimento econômico e social abaixo de 3.

Sabe-se que a expansão da produção canavieira produz aumento da renda média municipal. No entanto, a análise apresentada no próprio site do Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, chama atenção para a questão de que nem sempre a renda bruta no município pode significar maior riqueza para os habitantes locais. No caso canavieiro, quase sempre a presença de unidades agroindustriais sucroalcooleiras exclui uma massa de gente que trabalhava nos antigos serviços da atividade agropecuária, substituída em lavouras intensa-

mente mecanizadas. O impacto ocorre também no contingente de pessoas com remunerações mais baixas, como os trabalhadores rurais. Migrantes em sua maioria, os colhedores de cana procuram poupar e gastar nesses municípios apenas para a subsistência no período da colheita, levando a renda acumulada para as suas respectivas regiões (como Maranhão, Piauí, Alagoas etc.). Esse é mais um fator que deve preocupar o setor, principalmente numa etapa de modernização que envolve a tentativa de sua rede política de promover e cristalizar a governança corporativa (e as características que deve trazer consigo, como a colagem das responsabilidades social e ambiental na cadeia produtiva, as construções de certificações e outras precauções que possam facilitar a superação de barreiras não-tarifárias para o álcool no comércio internacional, entre outras).

Esses fatores até agora não impediram as entradas de um conjunto de relativamente grandes investidores no setor sucroalcooleiro do Centro-Sul do país. E a governança corporativa começou. A questão que se coloca é o tamanho do avanço desse processo de cristalização de governança corporativa.

**Tabela 5.** Características de uso do solo nos municípios classificados segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) no Estado de São Paulo, 2005.

Uso <sup>(1)</sup>	Grupo IPRS <sup>(2)</sup>					SP
	1	2	3	4	5	
Nº Municípios	71	81	201	187	105	645
L. Anual	414.960	227.531	698.642	749.968	537.240	2.628.340
L. Semi-perene	702.523	411.834	1.225.968	1.146.507	353.001	3.839.833
L. Perene	217.509	82.690	382.611	281.301	161.103	1.125.214
Pastagem	898.140	584.803	3.536.444	3.160.731	1.905.747	10.085.864
Reflorestamento	133.831	112.085	212.955	253.122	394.542	1.106.535
Vegetação nativa	208.406	619.620	395.435	1.015.165	879.895	3.118.521
Área agropecuária	2.366.962	1.418.942	6.056.620	5.591.630	3.351.633	18.785.786
Área propriedades	2.575.368	2.038.562	6.452.056	6.606.795	4.231.527	21.904.308

<sup>(1)</sup> Uso expresso em hectares.

<sup>(2)</sup> Classificação de cada município referente ao indicador para 2002 segundo o Seade.  
Fonte: Gonçalves (2007).

<sup>14</sup> A Assembléia Legislativa Paulista, em parceria com a Fundação Seade, desenvolveu um Sistema de Indicadores de Responsabilidade Social, dentre os quais se destaca o IPRS, criado em 2000 para expressar o grau de desenvolvimento social e econômico dos 645 municípios paulistas. Os cinco grupos do IPRS indicam de 1 a 5 níveis crescentes de diferenças de renda, longevidade e escolaridade e, assim, sabe-se quais municípios estão necessitando de maior atenção das políticas públicas estaduais. Os índices vão do grupo 1 (melhor desenvolvimento social e econômico) ao grupo 5 (pior desenvolvimento econômico e social). Os de melhor condição se situam no eixo Anhangüera-Bandeirantes, com concentração nas regiões metropolitanas da Grande São Paulo, Litoral Paulista e de Campinas. Já a maioria dos municípios em piores condições localiza-se na regional representada por Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

A rede de poder que se consolidou no complexo agroindustrial sucroalcooleiro do Centro-Sul ainda não está dando conta de resolver certos entraves que podem dificultar o avanço da governança corporativa: questões regulatórias, de infra-estrutura logística, dos impostos, das barreiras externas, da falta de profissionalização da maioria das usinas (90 %), além das pressões de outros agentes da rede de poder sucroalcooleira ansiosos em retirar a centralidade das decisões entre Unica e Orplana. Os atores dos segmentos distribuidores de combustíveis e da produção de automóveis estão jogando com representatividade crescente no setor do etanol. E os investidores avaliarão esse conjunto de enfrentamentos a partir dessa nova fase do *boom* sucroalcooleiro no país. Com a autogestão e a desregulamentação, o setor e o governo até agora sinalizam para duas frentes: a do desenvolvimento de estoques com a coordenação da Petrobrás e o desenvolvimento de uma governança corporativa (cuja seleção bilateral do mercado – fundos e empresas – funcionaria para desenvolver a sustentabilidade). As ações da rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul sinalizam que esse é o caminho definido pelos atores produtivos que dominam a agenda de decisões do setor. A assinatura de um protocolo de cooperação objetivando o desenvolvimento sustentável da produção canavieira paulista entre o Governo do Estado de São Paulo e a Unica é o fato mais recente dessa disposição da rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul (cujas ações fundamentais sempre partem do Estado de São Paulo)<sup>15</sup> em desenvolver práticas ambientais sustentáveis, colar a responsabilidade social na reputação da cadeia produtiva e, assim, avançar com a governança corporativa.

<sup>15</sup> A adesão ao Protocolo por parte dos produtores e das indústrias que processam cana será voluntária. Ao aderir, os produtores e indústrias deverão antecipar o prazo final para a eliminação das queimadas da palha de cana-de-açúcar de 2021 para 2014 e, em 2010, adiantar o percentual de cana não queimada de 50 % para 70 %; e, nos terrenos com declividade acima de 12 %, antecipar o prazo final para a eliminação da queima de cana de 2031 para 2017, adiantando o percentual da cana não queimada, em 2010, de 10 % para 30 %. Nas áreas de expansão dos canaviais, não será permitida a queima. Os que assinarem o protocolo deverão, também, proteger as áreas de mata ciliar e as nascentes de água das áreas rurais do empreendimento, recuperando a vegetação ao seu redor e, ainda, implementar Plano Técnico de Conservação do Solo, incluindo o combate à erosão. Outras iniciativas incluem a implementação de Plano Técnico de Conservação de Recursos Hídricos, programas de controle da qualidade da água, reuso da água e a adoção das boas práticas para descarte de embalagens de agrotóxicos. Ao poder público, caberá fomentar a pesquisa para o aproveitamento energético e econômico da palha da cana-de-açúcar, apoiar a instalação de infra-estrutura logística e a redução do tráfego de veículos pesados nas regiões metropolitanas e nos acessos aos portos, e conceder o certificado de Conformidade Agro-Ambiental aos produtores agrícolas e industriais que aderirem ao Protocolo (VINODA..., 2007).

<sup>16</sup> Outro fator de pressão sobre a rede de poder sucroalcooleira do Centro-Sul e o governo é a definição e a implementação de um programa de pesquisa e desenvolvimento que possa manter o País na liderança tecnológica para produção do etanol. Investidores internacionais estão entrando no Brasil porque consideram que a vantagem futura do País é a do clima e do solo, afirmando que a vantagem tecnológica estará nos Estados Unidos.

Esses movimentos mostram que a rede de comando do setor está convencida de que o avanço da governança corporativa precisará do avanço da responsabilidade social no setor sucroalcooleiro brasileiro. Como o setor vai ostentar responsabilidade social com uma cadeia produtiva marcada por condições aviltantes de trabalho, as manutenções dos gastos e as ocorrências de 14 mortes de cortadores de cana entre as safras de 2004–2005 e 2006–2007? O mercado internacional criará novas barreiras comerciais não-tarifárias ao longo dos próximos anos que focalizarão ainda mais os impactos sociais e ambientais. Esse já é outro fator de pressão a ser considerado para a reflexão da sustentabilidade que o setor sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro pretende desenvolver<sup>16</sup>.

## Referências

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais**, 2007. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\_cientificos/2007/Biodiesel\_AIEA2\_Portugues.pdf.>. Acesso em: 1 jan. 2007.

ASSUMPÇÃO, M. R. P. **A Liga do Açúcar: integração da cadeia produtiva do açúcar à rede de suprimento da indústria alimentícia**. 2001. 298 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BELIK, W.; RAMOS, P.; VIAN, C. E. F. Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do complexo agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36., 1998, Poços de Caldas. **Anais...** Brasília, DF: Sober, 1998. v. 1, p. 519-532.

- BRITO, J.; FALON, A. Soros afirma ser um especulador do setor do etanol. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 jun. 2007. Caderno Dinheiro, p. B-11.
- FERREIRA, P. A.; SILVA, S. S.; SILVA, A. T. B. **Governança corporativa e o novo mercado**: uma estratégia de capitalização para o setor sucroalcooleiro. São Paulo: SEMEAD, 2006. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/Semead/9semead/resultado\_semead/trabalhosPDF/326.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2007.
- GONÇALVES, J. S. Agropecuária paulista e disparidades distributivas intermunicipais: análise e indicadores do agronegócio. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan. 2007. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=8383>. Acesso em: 01 out. 2007.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1 – 35, oct. 1992.
- HOLANDA, A. B. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro, 1975.
- INFORMATIVO ORPLANA. Piracicaba: ORPLANA, 1998.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. W. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MELLO, F. O. T. **As metamorfoses da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira no estado de São Paulo**. 2004. 190 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.
- MORAES SILVA, M. A Trabalho e trabalhadores na região do mar de cana e do rio do álcool. **Revista Agrária**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 2-39, 2005.
- MORAES, M. A. **A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil**. Americana, SP: Caminho Editorial, 2000. 238 p.
- PAULILLO, L. F. **Redes de poder e territórios produtivos**. São Carlos: Rima Editora, 2000. 189 p.
- PAULILLO, L. F.; MELLO, F.; VIAN, C. E. F.; BELIK W. BATALHA, M. O.; BUANAIN, A. M.; (Coord.). **Cadeia produtiva da agroenergia no Brasil**. Brasília, DF: IICA: MAPA-SPA, 2007. v. 3. 110 p. (Série Agronegócios).
- PAULILLO, L. F.; VIAN, C. E. F.; SHIKIDA, P. F.; MELLO, F. O. Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 44, n. 4, p. 242-263, jul./set. 2006.
- PINTO, S. S. **Qualificação dos operadores de equipamentos automatizados em uma empresa sucroalcooleira paulista**. 2000. 2008 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- POWELL, W. Neither market or hierarchy: network forms of organization. **Research in Organization Behavior**, Santa Monica, v. 12, p. 295-336, 1990.
- SALOMÃO, A. A revolução que vem de fora. **Revista Exame**, São Paulo, 23 fev. 2006. 862. ed., n. 4, p. 28-32.
- SHIKIDA, P. F. A. **A evolução diferenciada da agroindústria canvieira do Brasil de 1975 a 1995**. Cascavel: Edunioeste, 1998.
- TOLEDO, M. Safra de cana deve ter maior percentual de álcool em dez anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 maio 2007. Agrofolha, p. B11.
- UBS sugere preço-alvo de R\$ 30,00 por ação da São Martinho. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 maio 2007.
- VIAN, C. E. F. **Agroindústria canvieira**: estratégias competitivas e modernização. Campinas: Átomo & Alínea, 2003.
- VIAN, C. E. F.; LIMA, R. A. de S. Estudo de impacto econômico (EIS) para o complexo agroindustrial canvieiro: introdução e agenda de pesquisa. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2005, Ribeirão Preto, **Anais...** Ribeirão Preto: Sober, 2005. p. 5-26.
- VINODA Khosla: bilionário indiano amplia leque para lucrar com etanol, **Valor Econômico**, São Paulo, 4 maio 2007. Agronegócios.